

HYVINVOINTIVALTION UUSI POLITIIKKA

RAIJA JULKUNEN

Paul Pierson on politiikan tutkija, hallinnon professori Harvardin yliopistossa. Hän oli julkaissut hyvinvointivaltion karsintaa koskevia tutkimuksia jo aikaisemminkin ja itse asiassa esittänyt samat teesit (esim. Pierson 1994), mutta varsinaisesti *World Politics* -lehdessä vuonna 1996 julkaistusta artikkelista muodostui maamerkki.¹ Artikkelin on myös kelpuutettu Chris Piersonin ja Francis G. Castlesin kokoamaan teokseen *The Welfare State Reader*, jossa on klassisiksi julistettuja tekstejä Friedrich A. Hayekista ja Richard Titmuksesta alkaen. Samaan kirjaan on päässyt myös Piersonia kritisoiva Richard Claytonin ja Jonas Pontussonin artikkeli, joka sekin julkaistiin pari vuotta myöhemmin *World Politics* -lehdessä.

The New Politics of the Welfare State (2001) sisältää Piersonin johdannon lisäksi 13 laajaa artikkelia, joiden joukossa on kaksi ja puoli Piersonin omaa (*Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States* ja *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*; yhdessä *John Mylesin* kanssa *The Comparative Political Economy of Pension Reform*). Kirjan pohjana ovat vuosina 1997 ja 1998 Harvardin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskuksessa (Center for European Studies) pidettyjen konferenssien paperit. Enemmistö kirjoittajista on USA:sta, ja se näkyy mm. EU:n ja EMU:n saamassa vähäisessä huomiossa. Artikkelit käsittelevät nykyisiin hyvinvointivaltioihin kohdistuvia paineita ja sopeutumisdynamiikkaa. Keskityn tässä katsauksessa lähinnä Piersonin artikkeleihin, enkä väitä tekeväni oikeutta kokoelman muille kirjoittajille.

¹Oletan, että 1990-luvulla vain yksi hyvinvointivaltiota käsittelevä teos on pystynyt synnyttämään vielä vilkkaamman debatin, nimittäin Gösta Esping-Andersenin *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990).

UUSI POLITIIKKA VAATII UUDEN TEORIAN

Piersonin keskeiset väitteet *World Politics* -lehden artikkelissa (1996) voi tiivistää näin. Hyvinvointivaltioiden ekspansioista on siirrytty uuteen, karsinnan (*retrenchment*) politiikkaan. Paine karsintaan on suuri ja poliittiset aloitteet 1980-luvulta lähtien ovat tähdänneet siihen. Sosiaaliturvaetuuksien tasoa ja saantia onkin kiristetty yleisesti. Kuitenkin hyvinvointivaltiot ovat osoittautuneet vastustuskykyisiksi radikaalia karsintaa ja uudelleenmuotoilua kohtaan. Jopa Thatcherin Britanniassa hyvinvointivaltion vastustuskyky oli merkittävää, kun ottaa huomioon, miten syvällisiä muutoksia konservatiivit saivat aikaan työelämän suhteissa ja valtion yritystoiminnan yksityistämisessä. Myöskään Ruotsin poikkeusolot 1990-luvun alussa (talouskriisi ja oikeistohallitus) eivät johtaneet hyvinvointivaltion radikaaliin restrukturointiin. Uusi-Seelanti on ainoa esimerkki systeeminmuutoksesta.²

Piersonin empiirisiä väitteitä olennaisempi on hänen teesinsä siitä, että uusi politiikka vaatii myös uuden teorian. Laajenemista selittäneet teoriat eivät selitä hyvinvointivaltioiden karsintapainetta, vastustuskykyä tai sopeutumisdynamiikkaa. Hyvinvointivaltiot ovat osoittautuneet kestävämmiksi kuin kasvua selittäneet teoriat antaisivat olettaa.

Pierson asettuu *institutionalism*in kannalle ja katsoo sen selittävän radikaalien muutosten vä-

²Piersonia on perustellusti arvosteltu siitä näkemyksestä, että konservatiivit Britanniassa eivät saaneet aikaan merkittävää suunnanmuutosta. Ian Gough kirja-arvostelussaan (1996, 576) pukee asian sanoiksi näin: "Certainly it is odd, living in a Britain where the welfare agenda has shifted so far to the Right, to be told that the Conservative governments since 1979 have failed to engineer a change in future prospects for cutbacks and residualisation."

häistä läpäisykykyä. Hyvinvointijärjestelmät luovat uudistuksia rajoittavia pitkän aikavälin sitoumuksia, samoin ne luovat omat asiakaskuntansa ja järjestelmittain eriytyneen vastarinnan. Toislaisista spekulatioista huolimatta hyvinvointivaltiot ovat edelleen suosittuja. Poliittiset päättäjät pyrkivät välttämään syyllisyyttä karsinnoista. Keskeiseksi kysymykseksi nousee, mitä tapahtuu, kun karsintapaineet törmäävät suosittuun, syvälle instituutoituun (sosiaali)politiikkaan ja hallitukset ovat kyvyttömiä vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin.

Uusissa artikkeleissa toistuvat pitkälti samat teesit. Pitkälle instituoidun politiikan muutos on välttämättä inkrementaalista, vähittäistä. Radikaalin reformin näkymä on edelleen vähäinen eikä konvergenssia kohti uusliberaalia ortodoksiaa ole. Hyvinvointivaltion suosio, laajat asiakaskunnat, pitkäaikaiset sitoumukset kansallisen yhteiskuntapolitiikan ydinalueilla, jollaisia esimerkiksi eläkkeet ja terveydenhuolto ovat, poliittisten instituutioiden tai korporatiivisen järjestelmän tarjoamat veto-oikeudet ja polkuriippuvuudet rajoittavat radikaaleja muutoksia.

Vaikka hyvinvointivaltiot ovat osoittaneet suurta vastustuskykyä jo neljännesvuosisadan ”kriisin” ajan, ne ovat pysyvässä piiritystilassa. Hallitukset taistelevat budjettien tasapainottamiseksi; verotuksen tasoa on vaikea ajatella nostettavaksi; uusi talouspoliittinen ortodoksia sekä Euroopan talous- ja rahaliittoon liitetty sopimukset rajoittavat budjettialijäämien käyttöä. Kun Pierson aikaisemmassa artikkelissaan käytti termiä *retrenchment* (karsinta, kutistaminen, takaisinpainaminen), nyt keskiössä on *permanent austerity* (pysyvä ahtaas).

Poliittiset leirit ovat jakautuneet hyvinvointivaltion puolustajiin, jotka eivät enää vaadi kasvua vaan status quon säilyttämistä, ja karsinnan vaattijoihin. Mutta jo status quo on tullut yhä epärealistisemmaksi. Yhä useammat päättäjät ajattelevat näin, ja niin tuntuu ajattelevan Pierson itsekin. Poliittiset jaot ja konfliktit ovat puolesta ja vastaan -asetelmaa mutkikkaampia. Hyvinvointivaltiosta tarvitaan nyansoidumpaa analyysia, kuin ”enemmän” tai ”vähemmän” hyvinvointivaltiota -ajattelu tarjoaa. Reformipolitiikan erittelyssä Pierson tuottaakin käyttökelpoisen kolmijaotteen (recommodification, cost containment, recalibration).

Hyvinvointivaltion uudelle ajalle on kilpailevia selityksiä globalisaatiosta Baumolin tautiin. Monin paikoin kirjassa vaaditaan parempia vertailevia tutkimusasetelmia ja kausaalisten mekanismien osoittamista spekulatiivisen keskustelun sijaan. Yhtenä esteenä vertaileville tutkimuksille on ”riippuvaa variaabelia” koskeva erimielisyys eli erimielisyys siitä, mitä hyvinvointivaltiolla ”todella” on tapahtunut ja mihin muutokset voisi paikantaa. Julkisten tai sosiaalimenojen osuuteen kansantuotteesta? Tulonsiirtoihin? Julkisiin kulutuksiin? Politiikan sisältöön? Instituutioihin? Taloudelliseen tasa-arvoon? Työllisyyteen? Miten kvantifioida hyvinvointivaltion kaltainen monitasoinen kokonaisuus vertaileviin tutkimuksiin sopivilla tavoilla?

Kuten Pierson huomauttaa, niin The New Politics of The Welfare State -kirjan kirjoittajat edustavat kantaa, jonka mukaan useimmat reformit useimmissa maissa ovat vähittäisiä pikemmin kuin radikaaleja ja tähtäävät hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun pikemmin kuin alasajoon. Noin varovasti muotoillun kannan kanssa on vaikea olla eri mieltä. Silti voi kysyä, missä kulkee raja radikaalin muutoksen ja vähäisen sopeutumisen välillä. Eivätkö myös sinänsä vähäisiltä tuntuvat muutokset voi tuottaa toisenlaisen maailman?

Clayton ja Pontusson (1998) esitetään yleensä esimerkkinä tällaisesta tulkinnasta. He kysyvät, eikö pitäisi tunnistaa myös tendenssejä, jotka eivät ole vähäisiä, mutta eivät täydellisiä kumouksiakaan? He painottavat sosiaaliturvan leikkausten ohella julkisen sektorin reformin johdonmukaisuutta ja taloudellisen eriarvoisuuden kasvua, joihin hyvinvointivaltiot eivät ole pyrkineet tai pysyneet vastaamaan.

On helppo ymmärtää, että tutkijat kaipaavat selkeyttä vellovaan debattiin. Silti en voi kuin suhtautua varauksin puheeseen riippumattomista ja riippuvista variaabeleista ja siihen ajatukseen, että empiiriset vertailevat tutkimukset voisivat definitiivisesti osoittaa, pysäyttikö hyvinvointivaltion kasvun globalisaatio, talouskasvun hidastuminen, demografinen muutos vai jokin muu. Mielestäni saan tukea myös Piersonilta (2001, 81). Hyvinvointivaltion politiikkaa muokkaavat kompleksiset tekijät, jotka vaikuttavat eri tavoin eri aikoina ja eri paikoissa, mikä tekee teollisuusmaita koskevat korrelatiiviset tarkastelut

”riippumattomien” ja ”riippuvien” muuttujien välillä epämieliseksi.

GLOBALISAATIO VAI EI

Kuka lopetti hyvinvointivaltion kasvun, kysyy *Herman Schwartz*. Ulkoinen tunkeutuja (globalisaatio) vai vauraiden demokratioiden oma dynamiikka? Karkeasti ottaen voi sanoa, että kenenkään mielestä globalisaatio ei ole keskeinen selitys, vaikka sen merkitystä ei kokonaan kielletäkään. Globalisaation – kaupan vapautumisen, pääomamarkkinoiden yhdentymisen, verokilpailun, inflaation ja budjettivajeiden vastaisen politiikan, palkkatyöläisten neuvotteluaseman heikentymisen – sijaan selityksiä etsitään jälkiteollistumisesta, talouskasvun hidastumisesta, hyvinvointivaltion kypsymisestä, demografiasta, työttömyydestä, avoimien ja suojattujen sektorien välisistä konflikteista, poliittisista ja sosiaalipoliittisista instituutioista. Globalisaation kiihtymisen osuminen samanaikaisesti politiikan vaihdoksen kanssa on tehnyt siitä suositun selityksen.

Useissa artikkeleissa kritisoidaan globalisaatio-selitystä tai ylipäänsä hyvinvointivaltion dynamiikan liittämistä talouden avoimuuteen. *Torben Iversen* pyrkii osoittamaan vääräksi Peter Katzensteinin tunnetun teesin talouden avoimuuden ja hyvinvointivaltion ekspansioon välisestä positiivisesta suhteesta. Iversen pitää hyvinvointivaltion laajenemisen selityksenä deindustrialisaatiota ja 1980-luvun julkisen kulutuksen pysähtymistä väliaikaisena sopeutumisena öljykriisin jälkeiseen aikaan.³

Vakavimmin globalisaation ottaa (eurooppalainen) *Martin Rhodes*. Kotimaiset ja ulkoiset paineet nivoutuvat toisiinsa, ja vähintäänkin globalisaatio vaikeuttaa syntyneiden ongelmien ratkaisua. Häinkin korostaa, että globalisaatiota ei pidä liioitella: valtioista ei ole tullut kyvyttömiä. Myös *Duane Swank* suhtautuu vakavasti globalisaation tuomaan paineeseen kohti neoliberaaleja ratkaisuja. Kuitenkin hän osoittaa, miten kansalliset instituutiot vaikuttavat ratkaisevasti siihen, muunnetaanko paine neoliberaaliksi politiikaksi.

En voi olla ajattelematta, että asiat ovat erilaisia

Yhdysvaltojen kaltaisessa suuressa ja hegemonisessa taloudessa ja Suomen kaltaisessa periferiasa ja että talouden yhdyntymisellä on erilainen rooli suurissa ja pienissä talouksissa. Se, mikä Yhdysvalloissa on sisäistä – keskuspankin politiikka, siirtyminen inflaationvastaiseen ortodoksiaan, rahamarkkinoiden liberalisointi –, leviää ympäri maailman ulkoisena pakkona.

KYPSÄ HYVINVOINTIVALTIO JA PYSYVÄ AHDINKO

Pierson perää kontrafaktuaalista ajattelua. Jos A niin B -oletuksesta pitäisi seurata, jos ei-A, niin ei-B. Siis jos globalisaatio ei olisi syventynyt, hyvinvointivaltio ei olisi samanlaisissa paineissa. Tässä suhteessa Piersonin oma analyysi kypsästä hyvinvointivaltiosta on taitava ja vakuuttava. Se panee uskomaan, että paineet olisivat jokseenkin samat ilman globalisaation kiihtymistäkin.

Kypsen hyvinvointivaltion teesiin Pierson kiteyttää erilaisia jälkiteollisia transformaatioita: tuottavuus- ja talouskasvun hidastumisen palvelutalouteen siirtymisen seurauksena, Baumolin taudin, yhteiskuntapoliittisten sitoumusten ekspansioon ja kasvun rajoille, demografisen muutoksen, kotitalouksien ja niiden työmarkkinasidoksen uudelleenrakentumisen. Nämä vähitellen kypsyvät – ja paljon esillä olleet – prosessit ovat vain globalisaatiota vähemmän eksoottisia. Hidastuneen kasvun oloissa on vaikea ajatella bruttoveroasteiden jatkuvaa kohoamista verotuksen kasvua hidastavien vaikutusten vuoksi. Pyrkimys julkisen talouden tasapainoon ja vajeiden hallintaan olisi toteutunut ilman rahaliittoakin. Rahaliitto kanavoi tämän pyrkimyksen ja konvergenssiehdot kärjistivät sen.

Hyvinvointivaltion kypsyminen viittaa yhteiskuntapoliittisten sitoumusten kumuloitumiseen ja instituoitumiseen. Kun se on tapahtunut rinnan talouskasvun hidastumisen kanssa, seurauksena ovat olleet kasvava menopaine, uudistusvauhdin hidastuminen ja politiikan pelivaran menetys. Julkinen kulutus on menneiden päätösten, jo rakennettujen järjestelmien, jo annettujen eläkelupausten ja jo otetun velan sitomaa. Tämän päivän poliitikot joutuvat perimään laskuja eilisen lupausten lunastamiseksi.

Vakiintuneilla alueilla (eläkkeet, työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys) politiikka toimii marginaaleilla. Uusiin riskeihin, joita syntyy mm. työsuhteiden ja perheiden epävakautumisen, su-

³Johtopäätös on siis sama kuin Katzensteinilla, mutta selittäjä eri, ei siis talouden avoimuus vaan deindustrialisaatio.

kupuolijärjestyksen modernisaation ja kasvavan eriarvoisuuden vuoksi, sosiaalipolitiikka on varsin kyyvön vastaamaan. Naisten ansiotyön yleistyminen on kaksiteräinen miekka. Yhtäältä se on ainoita mahdollisuuksia (siellä missä prosessi on vielä kesken) vahvistaa hyvinvointivaltion rahoituspohjaa, toisaalta se luo uusia menoja äitiys- ja hoivapolitiikassa. Hoiva on kuitenkin harvoja kasvualueita, jolla myös kypsät hyvinvointivaltiot ovat pakotettuja uusiin ohjelmiin.

Piersonin mielestä ei ole epäilystäkään, etteikö tiukkuus jatku. Voimakkaan ja tasaisen talouskasvun paluu ei ole näköpiirissä. Näissä olosuhteissa politiikkaa luonnehtii keskiahakuisuus, ääri-laitojen eliminoituminen. *Evelyn Huber* ja *John D. Stephens* osoittavat, että puoluepolitiikan (oikeisto versus vasemmisto) merkitys sosiaalipolitiikassa on vähentynyt dramaattisesti. Hyvinvointivaltion suosio on vähentänyt oikeiston mahdollisuuksia leikkauksiin, eikä vasemmisto toisaalta pysty enää lisäämään rahoituspohjaa eli nostamaan veroja. Tuloksena on hakeutuminen keskitielle.

SOPEUTUMINEN JA POLIITTISET INSTITUUTIT

Institutionalistinen teoria kääntää katseen niin hyvinvointivaltioiden omiin instituutioihin kuin poliittis-hallinnolliseen järjestelmään ja korporatismiin. *Philip Manowin* mukaan korporatistisesti koordinoituissa talouksissa, joissa on lukuisia tuotanto- ja hyvinvointiregiimin (eli talouden ja sosiaalipolitiikan) kytköksiä, osapuoli-intressit muokkaavat hyvinvointivaltion dynamiikkaa. Liberaaleissa talouksissa hyvinvointireformit seuraavat pikemmin vaalijärjestelmän logiikkaa. Vaikka Pierson tunnistaa korporatiivisen järjestelmän merkityksen, amerikkalaisena politiikan tutkijana hän on harhainen vaalijärjestelmän määrittämisen logiikan suuntaan.

Kuten totesin, Duane Swank ottaa neoliberaalit paineet vakavasti, mutta osoittaa empiirisin aineistoin kansallisten instituutioiden ratkaisevan sen, millaiseksi politiikaksi paineet muunnetaan. Siellä, missä kollektiivisen intressiedustuksen instituutiot ovat vahvat, poliittinen auktoriteetti on keskittynyt ja hyvinvointivaltio universaali, fiskaalinen epätasapaino ja pääomien vapaa liikkuvuus eivät johda neoliberaaliin alasajoon. Taas siellä, missä korporatismi ja vaalijärjestelmän mukaansulkevuus ovat heikkoja, päätöksentekovalta

hajautunut ja hyvinvointivaltio residuaalinen, julkisen velan kasvu ja pääoman liikkuvuuden lisääntyminen johtavat sosiaaliturvan karsintaan.

Swankin tulokset ja johtopäätökset itse asiassa osoittavat sosiaaliturvan karsinnan Suomessa hyvin epätodennäköiseksi. Rajun säästökuurin toteuttaminen Suomessa (ja miksei Ruotsissakin) on hyvä esimerkki instituutioiden vuorovaikutuksesta muiden tekijöiden kanssa. Pierson huomauttaakin, että esimerkiksi poliittisen toimeenpanovallan keskittymisen vaikutus voi olla erilainen riippuen koko poliittisesta muodostelmasta ja yhteiskunnallisesta tilanteesta. Tässä on yksi institutionalismin heikkous. Sen avulla voi paremmin ymmärtää *ex post* kansallisia tapahtumakulkuja kuin ennustaa niitä *ex ante*.

Paremminkin Suomen tapausta tekeekin ymmärrettäväksi Martin Rhodesin analyysi eurooppalaisista sosiaalisista pakteista ja neuvotellusta sopeutumisesta. Tosin Rhodes ei analysoi vakiintuneita sosiaalikorporatismien maita, joihin Suomekin jo kuuluu, vaan uusia tapauksia eli Irlantia, Espanjaa, Portugalia, Italiaa ja Alankomaita. Näissä on kansallisin paktein, neuvotellen ja kolalitioita rakentaen haettu sopeutumista globaaliin talouteen ja hyvinvointivaltion paineisiin. Paktit ovat koskeneet palkkojen hillintää, työmarkkinoiden joustoa ja sosiaaliturvan reformia ”rahoituksellisesti kestävämmäksi” ja ”työllisyysystävällisemmäksi”. Kaikki paktit ovat olleet markkinamyönteisiä, vaikkakaan Rhodes ei katso niiden merkitsevän uusliberaalia deregulaatiota.

Omissa yhteenvedoissaan Pierson painottaa laajan konsensuksen helpottavan sopeutumista. Se legitimoit muutoksia, antaa niille jatkuvuutta, saa ne näyttämään välttämättömiltä ja vakuuttaa kansalaiset siitä, että tavoitteena on hyvinvointivaltion säilyttäminen eikä purkaminen. ”Nixon menee Kiinaan” -ilmiö aiheuttaa sen, että usein hyvinvointivaltion puolustajiksi käsitetyillä hallituksilla on suurin pelivara.

REFORMIAGENDA

Sosiaalipoliittisen reformin ytimen Pierson tiivistää näin: miten sosiaalinen kontrahti voidaan modernisoida niin, että se tukee taloudellista suori-tuskykyä, on kestäväällä rahoituspohjalla ja antaa uusille sosiaalisille vaatimuksille mahdollisuuden kilpailla resursseista ja huomiosta jo instituotujen järjestelmien kanssa.

Hyvinvointivaltion uuden politiikan esityslista vaihtelee maittain ja regiimeittäin. Yhteisiäkin kohteita on. Yksi yhteinen pulma koskee palvelusektorin työllisyyden edistämistä ilman palkkerojen kasvua. (Tätä voisi melkein kutsua Soininvaara-dilemmaksi, niin sinnikkäästi Osmo Soininvaara pitää asiaa esillä.) Ratkaisun hakevista negatiivisen tuloveron tai perustulon muunnelmista Pierson kutsuu ”kompensoiduksi kommodifikaatioksi”. Toinen yhteinen kohde on ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen hallinta.

Pierson siis tyypittelee uutta politiikkaa kolmeen tyyppiin. Yksi on rekommodifikaatio, ansiotyön kanssa kilpailevien toimeentulolähteiden rajoittaminen ja työnsientiivien lisääminen. Työkannustimet ovat olleet politiikan tavoitteena aika erilaisissakin tapauksissa, Yhdysvaltojen AFDC:n poistamisesta Hollannin työkyvyttömyyseläkepolitiikan uudistamiseen. Itse haluaisin liittää tähän kaikki ne muutokset, jotka liittyvät sosiaaliturvan entistä tiukemmin työ- ja finanssimarkkinoihin.

Toinen ulottuvuus on kustannusten patoaminen. Verojen korotus on epärealistista, Euroopassa EMU rajoittaa alijäämien käyttöä hyvinvointivaltion rahoitus pohjana. Tässä tilanteessa kustannusten rajoittamisesta ja niiden kasvun ehkäisemisestä tulee uuden politiikan keskeinen prioriteetti.

Silti hyvinvointivaltion uusi politiikka sisältää myös kolmannen ulottuvuuden. Sitä Pierson kutsuu uudistamiseksi (recalibration). Tässä on kyse uusien uudistuksista, joilla hyvinvointivaltio saataisiin vastaamaan paremmin tätä aikaa. Rationalisoinnilla korjataan aikaisempia virheitä, esimerkiksi järjestelmien tuottamia vääriä insentivejä. Ajanmukaistamisella pyritään mukautumaan muuttuviin odotuksiin ja uusiin riskeihin. Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvon, hoivan ja sosiaalisen inklusion alueella Euroopasta löytyy aloitteita, joilla sosiaalipolitiikkaa modernisoidaan tähän aikaan.

Vaikka erottelu tuntuu elegantilta, niin käytännössä politiikan sijoittaminen johonkuhun tyyppiin on mielivaltaista. Jos terveys- ja sosiaalipalveluja yksityistetään, niin tulkinta on lukijan silmissä: Onko kyse markkinoiden vahvistamisesta, julkisten menojen hillinnästä vai sosiaalipolitiikan ajanmukaistamisesta?

Pierson lähenee Esping-Andersenia paitsi yleisesti jälkiteollisen talouden analyysissä (Esping-Andersen 1999) myös siinä, että hän ottaa nyt käyttöön tämän regiimit ja olettaa regiimeittäin eriytyvät reformidynamiikat. Piersoninkin ”hyvien, pahojen ja rumien” esittelyssä sosiaalidemokraattinen regiimi on se hyvä. Hyvinvointivaltio on modernein, naiset ovat mobilisoituneet työmarkkinoille, syntyvyys on kohtuullista tasoa, työvoimapolitiikka aktiivista. Sopeutumisprosessi uuteen niukkuuteen on tapahtunut neuvotellen. Suomikin vilahtaa tässä yhteydessä (s. 441). Suomen reformiprosessi todetaan tuskallisimmaksi, mutta Matti Heikkilään ja kumppaneihin vedoten hyvinvointivaltion rakenteiden katsotaan meilläkin jääneen koskemattomiksi.⁴

Reformiagendat ja -dynamiikat siis eriytyvät regiimeittäin. Liberaalien hyvinvointivaltioiden esityslistalla ovat rekommodifikaatio ja kustannusten rajoittaminen. Konfliktinja koskee puhdasta karsintaa versus kompensoitua kommodifikaatiota. Konservatiivisissa regiimeissä painottuu kustannusten patoaminen ja sitä täydentää vuosikymmeniä vanhan sosiaalipolitiikan saattaminen ajan tasalle. Edessä on vaativia reformeja. Sosiaaliturvan rahoituksen riippuvuutta sosiaalivakuutusmaksuista pitäisi vähentää, kohtuuttomia sisäryhmiä poistaa, työllisyyttä nostaa, tukea naisten pääsyä työmarkkinoille sekä ansiotyön ja hoivan kombinoitua. Jatkuvuuksista huolimatta uudistuminen on ollut mahdollista, mistä todistavat vaikka Hollannin esimerkki ja Italian sosiaalinen pakti ja eläkereformi. Konservatiivisissa regiimeissä reformi on edennyt epädramaattisimmin.

Sosiaalidemokraattisissa regiimeissä keskeinen tavoite on kustannusnousun hillintä ja siihen liittymä rationalisointi. Ajanmukaistamisen tarve on muita vähäisempi. Mutta Pierson ei tiedä, että jokin pettää modernisuuden ihmemaissakin: Ruotsissakin syntyvyys laskee, naiset kokevat lasten ja työn yhdistämisen aikaisempaa vaikeammaksi ja hoivatta jäämisestä on tullut uusi uhka.

⁴Tätä voisi melkein kutsua suomalaisiksi paradoksiksi tai ihmeeksi. 1990-luvun säästöissä tuskin yksikään sosiaalipolitiikan osa-alue jäi koskematta, leikkaukset olivat kirjoittajan mukaan tuskallisia, mutta siitä huolimatta hyvinvointivaltion rakenteet säilyivät koskemattomina. Tämä Stakesin tutkijoiden tulkinta on saanut hegemonisen aseman myös Suomen ulkopuolella.

Suurimmaksi sosiaalidemokraattisen regiimin haasteeksi Pierson asettaa solidaarisuuden ylläpidon, ja tästä ei voi muuta kuin olla samaa mieltä. Pohjoismainen hyvinvointivaltio edellyttää myös niiden mukanaoloa, joilla olisi varaa jättää se. Tässä tulee välttämättä mieleen Giddensin muotoilema kahden reunan inkluusio: miten pitää solidaarisella tavalla mukana kumpikin sosiaalinen laita. Korkeatasoisten julkisten palvelujen ylläpito tilanteessa, jossa verot ovat valmiiksi korkeat ja Baumol-efekti synnyttää jatkuvan menopaineen, on keskeinen dilemma.

Vaikka sosiaalipoliittiselle reformille asettuvat vaatimukset vaihtelevat, niin kaikkialla keskeinen fokus on menojen patoaminen. Se ei lupaa hyvää, sanoo Pierson, huono-osaisille eikä uusien sosiaalisten riskien ratkaisuryityksille.

ESIMERKKINÄ ELÄKETURVA

Hyvin kiinnostava on John Mylesin ja Paul Piersonin analyysi teollisuusmaiden eläkereformeista. He huomauttavat, että samanaikaisesti kun eläkejärjestelmät alkoivat saavuttaa suunnitellun tasonsa, alkoi myös keskustelu eläkepommeista. Vuoteen 1998 mennessä liki kaikki OECD-maat olivat toteuttaneet ainakin yhden suuren remonin, eikä loppua ole näkyvissä. Jos eläkejärjestelmät rakennettaisiin nyt, niistä tulisi todennäköisesti hyvin erilaisia. Mutta maailmalla Maa-Ilmanpankin ekonomistien ehdotuksia (henkilökohtaiset tilit, rahastointi) ei voi toteuttaa, vaikka tahtoakin olisi. Eläkejärjestelmien uudistaminen on polkuriippuvuuden *locus classicus*.

Uudistuksista huolimatta edes eläkemenon kasvua ei voi pysäyttää; eläkkeen ”kysyntä” kasvaa nopeammin kuin päättäjien kyky leikata etuuksia. Uudistukset lähinnä pystyvät vain hidastamaan kasvua. Kuitenkin Myles ja Pierson kritisoivat ”naiivin institutionalismin” näkemystä pysyvyydestä ja painottavat eläkejärjestelmiin jo toteutettujen muutosten mittavuutta.

Eläkereformin suhteen OECD-maat voi tyyppitellä kolmeen. Yksi klusteri ovat perässätulijamaat, joissa kultakauden päättyessä ei ollut jakojärjestelmään nojaavia ansioeläkkeitä. Myös Tanska lukeutuu näihin. Näissä eläkkeitä on kehitetty työmarkkinapohjaisten ja rahastoivien ansioeläkkeiden suuntaan.

Suurin osa maita kuuluu toiseen ryhmään. Niissä kattavat ansioeläkkeet olivat valmiit jo

1970-luvun puolivälissä. Sosiaalivakuutusmaksujen kasvun estämiseksi eläkkeitä on leikattu. Tämä on tapahtunut heikentämällä eläkkeiden uudelleenjakoefektiä ja lisäämällä eläkkeiden riippuvuutta työuran aikaisista kontribuutioista. Ansaittujen ja ansaitsemattomien etuuksien välinen erottelu on tehty läpinäkyvämmäksi niin, että uudelleenjaon rahoitus voidaan siirtää sosiaalivakuutusmaksuista verotuloihin ja nostaa uudelleenjako eksplisiitiksi poliittiseksi kiistaksi. Siellä, missä etuudet ovat olleet jo valmiiksi kontribuutiivisia, taktiikkaa ei ole voitu käyttää vaan on vaadittu kattavampaa etuuksien karsintaa.

Myös Susan Gaiimon vertaileva analyysi USA:n, Britannian ja Saksan terveydenhuollon reformista kannattaa lukea. Terveydenhuollossa on yksi tavoite ylitse muiden: kustannusten kontrolli. USA:ssa se ei tunnetusti onnistu, ja Saksankin sairaskassajärjestelmässä aika huonosti, Britanniassa sen sijaan menot pysyvät kontrollissa. Gaiimo osoittaa, miten NHS:n universalismi, laakisääteisyys ja verorahoitteisuus tekevät siitä vaikeasti yksityistettävän mutta helposti kurjistettavan. Samanlaista tapausta ei tarvitse kaukaa hakea.

INSTITUTIONALISMIN RAJAT

Piersonin analyysissä tuskin on paljon kokonaan uusia näkökohtia. Monelta osin se toistaa Esping-Andersenin analyysia jälkiteollisesta taloudesta, institutionaalisista polkuriippuvuuksista ja nyt vuonna 2001 myös regimispesifisistä ongelmista. Tavallaan Pierson lämmittää uudelleen myös 1980-luvun teesit hyvinvointivaltioiden kasvusta rajalle, kypsästä instituutiosta tai peruuttamattomuudesta. Mutta Pierson tematisoi terävästi ja poikkeuksellisella älyllisellä teholla kasvun jälkeisen poliittisen tilan, sille ominaiset konfliktit, reformien esityslistat ja dynamiikan.

Pierson konstruoi kaksi laadullisesti toisistaan poikkeavaa aikaa ja politiikkaa, ekspansion ja sen jälkeisen ajan (ja niin olen itsekin tehnyt). Se, missä mielessä ekspansio ja sen jälkeinen politiikka eroavat ja missä mielessä ne sittenkin ovat logiikaltaan ja dynamiikaltaan samoja, tarkentuu ajan mittaan. Mahdollista on sekin, että kauempaa tulevaisuudesta katsoen 1990-luku asettuu jatkumoksi sosiaalisten uudistusten virtaan eivätkä ekspansiivinen ja sopeuttava politiikka sittenkään erotu omina aikakausinaan.

Toisaalta Piersonissa, kuten koko *The New Politics of the Welfare State* -kirjassa, korostuvat institutionalismin puutteet. Pierson tutkii ohjelmia tai politiikkaa, ei niiden tuloksia eikä vaikutuksia kansalaisten elämässä. Jos Britanniassa ja Yhdysvalloissa tapahtunut köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvu otettaisiin aineistoksi, johtopäätös hyvinvointivaltion näkymästä voisi olla toinen. Piersonin analyysi on myös kovin tulonsiirtokeskeinen. Pohjoismaissa tärkeät sosiaali- ja terveyspalvelut tai julkisen sektorin reformi eivät saa riittävää painoa tarkastelussa. Myös teesi hyvinvointivaltioiden pysyvistä suosioista kaipaisi tarkennusta; itse väitän solidarismin haurastuneen.

Sosiaaliturvan institutionaalisten muutosten suhde elinoloihin on mutkikas, ja niin on myös instituutioiden suhde kansalaisten toimintaan. Institutionalismi painottaa formaalia politiikkaa samanaikaisesti kun sosiologia väittää instituutioiden haurastuneen.

Risto Alapuro (2001, 51–52) kritisoi suomalaista yhteiskuntatiedettä ihmisten oman toiminnan laiminlyönnistä ja puhuu mikromaailmojen pelivaran lisääntymisestä. Michael Burawoyta ja Katherine Verderyä siteeraten Alapuro kirjoittaa, että ”(m)uutos on antanut mikromaailmoille tilaa tuottaa autonomisia vaikutuksia. Kehitystä ei voi ymmärtää tarkastelemalla vain makrotoimenpiteitä kuten yksityistämistä tai liberalisointia, vaan on eriteltävä niitä tapoja, joilla ihmiset omaksuvat tai hylkäävät toiminnan uudet ehdot tai muokkaavat niitä”.

Haastava ohjelma ja aiheellinen. Toisaalta Suomen pitkä 1990-luku (transformaatio alkaa jo 1980-luvun puolivälissä rahamarkkinoiden pelisääntöjen muuttamisella) oli kuitenkin vahva näyttö siitä, miten ylhäältä alas suunnatulla politiikalla, instituutioita reformoimalla, on edelleen kyky muuttaa maailmaamme.

KIRJALLISUUS

Alapuro, Risto: Missä ovat toimijat? *Sosiologia* 38 (2001): 1, 51–57

Clayton, Richard & Pontusson, Jonas: *Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Society*. *World Politics* 51 (1998), 67–98

Esping-Andersen, Gösta: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999

Gough, Ian: Reviews. *Journal of Social Policy* 25 (1996): 4, 575–578

Pierson, Chris & Castles, Francis G.: *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000

Pierson, Paul: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994

Pierson, Paul: *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics* 48 (1996), 143–179

Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.